

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA

Segundo Período

CARPETA Nº 503 de 1986

DISTRIBUIDO Nº 165 de 1986

COMISION DE HACIENDA

Junio de 1986

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 26 DE JUNIO DE 1986

Presidente ad hoc: Señor Senador Dardo Ortiz

Miembros : Señores Senadores Jorge Batlle, Manuel Flores Silva, Guillermo García Costa, Raumar Jude, Luis A. Lacalle y Luis A. Senatore

Invitados Especiales : Señor Ministro de Economía y Finanzas contador Ricardo Zerbino, señor Director General de Secretaría doctor Flavio Buscasso y Asesor contador Humberto Capote

Secretario : Señor Alfredo M. Alberti

---

25 x

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 27 minutos)

Continuando la deliberación que se llevó a cabo durante la última sesión de la Comisión a la que concurrió el señor Ministro, seguimos considerando el proyecto de ley que figura en el distribuido Nº 82, carpeta 503/86, Recursos para las Intendencias Municipales del Interior.

Tiene la palabra el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Retomando un poco el hilo de lo que estábamos exponiendo en la sesión pasada, que había culminado con el anuncio de la disposición del Poder Ejecutivo de encarar el tema de las intendencias, no sólo en los aspectos presupuestales sino incluso en una forma más ambiciosa, abarcando el problema del endeudamiento de las mismas, señalamos que la Rendición de Cuentas es la oportunidad adecuada para analizar este punto. Si no recuerdo mal, el señor Senador García Costa aceptaba que esta podía ser la vía mejor, si se llegaba a un acuerdo razonable.

Hoy no hemos traído a la Comisión un planteo escrito conformando un texto orgánico, por cuanto eso es lo que estamos afinando en este momento, con vistas a incluirlo en la Rendición de Cuentas y, además, porque tenemos pendientes contactos con los señores Intendentes, que hoy se reúnen en el Congreso de Intendentes y a quienes vamos a recibir a las 15 horas en el Ministerio, a fin de cambiar ideas sobre este tema. No obstante ello, creo corresponde transmitir a la Comisión cuáles han sido los avances en nuestra línea de pensamiento al respecto.

En la sesión anterior dijimos que era importante buscar una solución de tipo global a las dificultades que están sufriendo las Intendencias, no sólo en lo relativo a su manejo financiero, sino en lo que tiene que ver con las deudas que se arrastran de tiempo atrás con el Banco de Previsión Social, actualmente Dirección General de la Seguridad Social, con empresas del Estado y el Banco de la República, con los que mantienen una deuda, en conjunto, de alrededor de U$S 20:000.000.

Señalábamos antes que entendíamos no era conveniente aplicar parches parciales que siempre iban a dejar algún

25x

problema sin resolver y que tampoco darían respuesta a las inquietudes de las Intendencias en cuanto a la satisfacción de sus necesidades en materia de obras departamentales.

Con este fin hemos elaborado un amplio plan --que abordaremos hoy con los señores Intendentes-- que incluye los siguientes puntos. En primer lugar, la regularización en materia de previsión social. Hace unos días había cuatro o cinco Intendencias que todavía no habían logrado acuerdos para regularizar su situación. Según una información que me han hecho llegar en el día de ayer, de estas cuatro hay tres que ya tienen un planteo en trámite con la Dirección General de la Seguridad Social y que solamente la Intendencia de Colonia no ha podido regularizar aún su situación.

Un segundo elemento sería el de la regularización de la situación de las Intendencias con el Banco de la República, mediante una fórmula de refinanciación que contemple las dificultades actuales y las circunstancias en que se generó la deuda; pero, también respetando el principio de que de alguna forma tenemos que atender las deudas buscando mecanismos que sean compatibles con la propia evolución financiera de las Intendencias, para darles un poco de vida. Lo importante es que se fije un criterio al cual se puedan ceñir todas las partes.

Más adelante profundizaré algunos puntos, como éste del arreglo con el Banco de la República, sobre el cual hemos hecho algún comentario con el señor Presidente, por lo que puedo manifestar que es intención del Poder Ejecutivo colaborar con las Intendencias en la búsqueda de soluciones.

El tercer elemento a señalar es el referente a la ejecución presupuestal de las Intendencias, en procura de un saneamiento de su administración financiera. En este tema podemos distinguir dos grandes capítulos, el de ingresos y el de gastos. En relación al primero, entendemos que hemos de tratar que las Intendencias hagan, en la órbita de su competencia, los esfuerzos necesarios para recobrar la salud financiera que les falta, por ejemplo, actualizando los valores fiscales y las tasas de la contribución inmobiliaria urbana y rural, y también uniformizando todo lo relativo a la patente de rodados. Tengo entendido que el Congreso de Intendentes fijará criterios uniformes para todas las Intendencias, a fin de evitar que la gente busque matricular sus vehículos en la Intendencia que cobre menos.

rv.2

25x

En lo que tiene que ver con otros tributos municipales, el análisis de las cifras que perciben las Intendencias por su concepto, arroja cifras que, en conjunto, son de bastante consideración y por cierto nada despreciables.

En lo ejecutado, por ejemplo la última cifra consolidada que tenemos para las dieciocho intendencias del interior es la del año 1984 --la del 85 aún no la tenemos-- y el total de ingresos fue de N$ 2.192:000.000. Los ingresos varios por distintos recursos municipales, excluidas patentes, contribución inmobiliaria y el impuesto a los remates, en cifras redondas son de N$ 564:000.000; o sea que es algo más de la cuarta parte del total de los ingresos del conjunto de las dieciocho Intendencias.

Dentro de este saneamiento es importante que existan actualizaciones en todas las áreas de los recursos municipales y que se adopten medidas para buscar un mejoramiento de la Administración a fin de reducir la evasión y la morosidad, que son males que se generalizan en época de crisis y [illegible] tienden el mero ámbito nacional afectando a las Intendencias. Sabemos que han habido morosidades importantes, pero entendemos que debe realizarse un esfuerzo por solucionar un factor que, sin duda, es causa de injusticias entre los contribuyentes y no ayuda a crear un clima de cumplimiento: me refiero a que algunos contribuyentes no son exigidos en el cumplimiento de sus obligaciones.

El segundo capítulo es el que tiene que ver con los gastos. No es posible que aquellas Intendencias que tienen situaciones deficitarias hayan procedido a designaciones del personal y hoy tengan un mayor número de funcionarios que el que tenían a comienzos de la nueva gestión, es decir, en marzo de 1985. Cuando existen situaciones deficitarias, lo primero que debe hacerse es tratar de manejar moderadamente el gasto y todos sabemos que la mayor parte del presupuesto del funcionamiento lo integra el rubro de retribuciones personales. No pretendemos, de ninguna manera, condicionar la libertad de manejo de cada Intendencia, pero no parece razonable que reclamen auxilio aquellas que no han mantenido una política de relativa austeridad evitando designaciones o aumentos desproporcionados del personal.

En cuarto lugar, quisiéramos discutir con los señores Intendentes los criterios que debemos fijar para distribuir los recursos para el año 1987 a fin de no crear un estímulo

para el mantenimiento de una situación deficitaria. Cuando se aprobó la Ley de Presupuesto, al igual que en la del año 1985 se fijó el criterio del 75% y del 25%, en que el 75% correspondía a asistencia que se distribuía contemplando las áreas departamentales --es decir las superficies-- y la población, pensando que estos eran elementos que reflejaban los aspectos en que las Intendencias debían prestar su servicio; el área es representativa de la extensión de la red vial departamental y, la población, de los conglomerados urbanos que deben ser atendidos por los gobiernos departamentales.

El otro 25% de la asistencia se distribuía en función de los déficit existentes. La idea en aquel momento era la de evitar, en lo inmediato, que las situaciones deficitarias, fueran insolubles, porque las medidas que debían adoptar las Intendencias demorarían algún tiempo en rendir sus frutos.

Esa era la situación en 1985, pero con el transcurso del tiempo ha habido posibilidad de ir adoptando algunas medidas de tipo correctivo.

Deberíamos discutir cómo se atenderán las situaciones deficitarias. En principio, entendemos que no debe ser estrictamente a través de los criterios aplicados anteriormente, por cuanto éstos fueron insuficientes en su momento y simplemente estarían reconociendo el hecho de que no se tomaron medidas correctivas; con ellos se estaría dando el mismo tipo de ayuda que se daba antes. Sobre este punto podemos conversar tratando de buscar soluciones.

En quinto término consideramos que la asistencia deberá implicar determinados compromisos en lo relacionado no sólo con las soluciones de los problemas a que hemos hecho referencia, sino también en lo que tiene que ver con el mantenimiento de una situación regular en materia de pago.

Es evidente que, en última instancia, quien asiste a los organismos estatales deficitarios es la Administración Central por lo tanto, no parece razonable que se esté ayudando a gobiernos departamentales que, a su vez, dejan de atender sus obligaciones con las empresas estatales OSE, UTE y ANTEL. Cuando en el manejo de las finanzas públicas fijamos objetivos en materia de reducción del déficit, no nos limitamos solamente a la Tesorería, sino que consideramos a todo

el sector público como un conjunto, de tal forma que menores ingresos en UTE, OSE y ANTEL contribuyen, no al déficit directo de la Tesorería pero sí al global del sector público; tal vez no se crea un déficit específico en un ente pero se reduce un superávit que contribuye a palear déficit en otras áreas. Por lo tanto, es importante que busquemos mecanismos de entendimiento que apunten a una regularización en las relaciones de pago previendo, eventualmente, fórmulas para que se puedan atender los atrasos en esas áreas con las empresas del Estado --con la Dirección de la Seguridad Social o el Banco República-- con los propios recursos que se pongan a disposición de las Intendencias.

Nosotros estamos complementando esto con un análisis de las vías de auxilio a las Intendencias.

En tal sentido somos conscientes de que existe angustia en el interior en torno a la creación de fuentes de trabajo en los distintos departamentos. Además también existe inquietud por llevar adelante obras de caminería rural, de arquitectura -muchas veces en las propias ciudades-- que no sólo contribuyen al mejoramiento de la infraestructura vial y social, en algunos casos, sino que además signifiquen fuentes de trabajo para los residentes. Asimismo, pensamos que el país debe aprovechar los mecanismos con los que hoy cuenta y que ya están en marcha. Digo esto por lo siguiente. Es legítimo pensar que algunas Intendencias desearían tener una latitud o libertad, en lo que hace al manejo de muchas de las obras, con recursos propios o sea, percibidos por ellas. Este es un hecho que en la actualidad se ve dificultado por el desfinanciamiento que en buena parte refleja el descaecimiento de la actividad en el campo y las dificultades que la producción rural atraviesa, aparte de otras distorsiones generadas durante el período anterior dentro de las administraciones departamentales.

Es decir que tenemos que buscar mecanismos para contemplar al máximo posible, lo que es la elección de obras, de prioridades, por parte de los Intendentes con el fin de suministrarles fondos y que estos medios no necesariamente graviten en la creación de nuevos impuestos, de nuevas cargas sobre la población, que es a lo que nos hemos estado oponiendo.

Creemos que en alguna medida, las quejas de los diversos sectores confirman que existe una saturación en cuanto a

bierno central. En el caso de vialidad rural, las Intendencias aportan un 50%. Debo señalar que por la forma en que se está menajando --y que nosotros nos proponemos mantener-- el pago que se les otorga a las Intendencias por kilómetro ejecutado --el valor de éste oscila según el tipo de caminería pero puede andar en torno a los U$S 10.000 o U$S 12.000 por kilómetro-- se financia un 50% íntegramente con recursos de la Intendencia y el otro 50% restante se le otorga a la Intendencia. Estas contribuciones actualmente oscilan en U$S 5.500 por kilómetro ejecutado.

Este programa tiene la virtud de que las obras son ejecutadas por las propias Intendencias y en estos casos el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no interviene para nada.

¿Qué es lo que está ocurriendo? Este tema, debemos manejarlo con cierta reserva. Actualmente las Intendencias están ejecutando obras por un costo menor que el teóricamente admitido en el proyecto. ¿Qué significa ello? Quiere decir que de alguna forma los pagos que se efectúan por kilómetro ejecutado, se traducen en una forma de darle cajas a las Intendencias. Es decir, reciben más ingresos que los egresos que le provoca la ejecución de la obra.

Estamos dispuestos a impulsar este aspecto a un nivel mayor, de forma tal que contribuya no sólo a generar ocupación, a concretar obras de infraestructura, sino a brindarle esos desahogos financieros indirectos que la Intendencia recibe por cada kilómetro que ejecuta.

Entre estos dos proyectos podríamos lograr realizar una contribución a las Intendencias, en obra ejecutada, que puede estar en torno a los U$S 10:000.000. Debo adelantar que lo ejecutado el año pasado se situaba sólo en los U$S 2:500.000 y pensamos que la transferencia puede situarse en niveles sustancialmente más altos.

Por esta vía el sacrificio del erario público y de la Tesorería sería menor y podríamos contribuir efectivamente a que se acerquen recursos a las Intendencias a efectos de realizar obras de interés para cada departamento.

Deseo señalar que en el proyecto con el BID que comprende dos programas que son el de arquitectura y el de vialidad urbana, hay prácticamente un 50% del mismo que actualmente está aprobado en lo que tiene que ver con las obras. En con-

tacto con los Intendentes se está procurando reestructurar obras correspondientes al otro 50% que habían sido previstas en la época del régimen y que no han coincidido con la prioridad o interés de los actuales gobiernos departamentales.

Entendemos que este proyecto se pone en marcha en lo inmediato y es propósito del Gobierno comprometer un apoyo entre los dos proyectos, que signifique una contribución sustancial, del orden de la que habíamos mencionado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Temo no haber entendido bien el planteamiento anterior. Hay obras para las cuales la Intendencia debe contribuir con el 50% y el otro 50% lo aporta el BID. Pero puede ocurrir que las Intendencias cumplan con su parte con un costo menor; es decir, si el costo es de N$ 100 por kilómetro, las Intendencias lo realizan por N$ 80, por lo cual van a estar recibiendo N$ 50 por parte de los organismos internacionales y ellas solamente pondrán 30. ¿Eso no lo controla el organismo que presta?

SEÑOR MINISTRO.- Los organismos normalmente tasan el costo kilómetro de las obras a través de criterios estandar y lo que le importa controlar es que se ejecuten los kilometrajes previstos. Si se economiza en los costos y hay un beneficio para una de las partes, en este caso, las Intendencias, no es un problema que les interese particularmente. Lo que sí les importa es que se realicen el tipo de caminos y de kilómetros previstos.

Además, el beneficio básicamente se produce porque dentro del costo estimado de la obra, se calculan una serie de costos fijos, como ser maquinaria y muchas veces mano de obra, que ya están en poder de las Intendencias y que, por lo tanto, no inciden. El principal costo variable es el gas-oil para las máquinas, y los repuestos. Lo que reciben está basado en un costo económico real, donde se cuentan las amortizaciones de las máquinas, etcétera. Las Intendencias, digamos, se van juntando al ejecutar las obras con parte de las amortizaciones de las máquinas. Estas últimas forman parte de la famosa deuda contraída con el Banco de la República.

También el BID financiará lo que tiene que ver con arquitectura y vialidad urbana y reciben el 100% de la obra. Las Intendencias ejecutarán la obra de vialidad urbana y no existe injerencia por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Lo que tiene que ver con arquitectura será licitado

entre empresas privadas por razones de especialización, medios y equipamientos.

Con respecto al proyecto de caminería rural, hemos planteado una ampliación del préstamo de U$S 6:000.000 a U$S 15:000.000 ante el Banco Mundial, para que los Gobiernos Departamentales cuenten con más medios de apoyo.

Me pareció importante señalar esto porque sustancialmente lo que se desea, es darle a las Intendencias los mayores recursos posibles. En épocas de penuria es fundamental hacer compatibles los objetivos con los procedimientos que sean menos onerosos para el Tesoro Nacional, que está padeciendo sus propios problemas, que debe reducir su desequilibrio financiero y, al mismo tiempo, debe ser sensible a los problemas que se le plantean desde otros ángulos.

Con todo esto no sólo se dejan valiosas obras de infraestructura sino que, además, se nos permite utilizar un financiamiento externo que no gravite sobre los recursos nacionales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando usted dice que no gravitan sobre los recursos nacionales. ¿Es porque los aportes son gratuitos?

SEÑOR MINISTRO.- No contribuyen en el corto plazo. Se trata de créditos a largo plazo, a 15 años, y eso permite que hoy se ejecuten las obras usando ese crédito ya concedido y que no sea necesario caer de inmediato sobre el contribuyente. Lo que estamos consiguiendo es una financiación para el contribuyente para luego, en 10 ó 15 años, extraerle, por la vía impositiva --cuando el país esté económicamente más robusto-- los recursos para proceder al pago de este crédito. Lo que se evita es caer desde ya sobre el contribuyente o recurrir al viejo sistema de imprimir billetes con el consiguiente perjuicio inflacionario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con esto aumentamos la mentada deuda externa que luego nos resistimos a pagar. Es una pena que las razonables consideraciones que hacemos en los foros internacionales, no las hagamos en el momento de pedir y no cuando hay que reembolsar.

SEÑOR MINISTRO.- El señor Presidente sabe que el Poder Ejecutivo mantiene la posición de que el país, como ha sido tradi-

25X

ción, debe reembolsar las deudas. No ha denunciado las deudas ni establecido unilateralmente una moratoria, sino que ha pedido solamente facilidades. Eso hace que hoy puedan obtenerse créditos para este tipo de obras, que de otra forma, no tendríamos. Es necesario, dentro del manejo global del endeudamiento interno, tener en cuenta su comentario. En realidad, el Gobierno lo está haciendo. Entendemos que no podemos volver a caer en las pasadas formas de endeudamiento. El drama del país no se originó por las deudas contraídas para hacer obras con destino social y de infraestructura a través de organismos multilaterales como el BID o el Banco Mundial, que nunca crecieron desproporcionadamente.

El país se caracterizó por hacer un mal uso de los créditos blandos, de los créditos con facilidades especiales, a diferencia de otras naciones que fueron hábiles utilizando permanentemente estas fuentes de financiamiento. El problema grave de endeudamiento se creó con la banca comercial, derivado del mal manejo de las políticas económicas y del mantenimiento de una paridad cambiaria fuera de la realidad, en momentos en que se incurría en un importante déficit fiscal a partir del año 1981.

Eso generó todo un endeudamiento de corto plazo que fue, básicamente, en lo que hace al sector público, para atender el mantenimiento del nivel de gastos del Estado, que obligaba a recurrir a fuentes para financiarlo; y en aquel momento, nos endeudamos con el exterior. Ese es el que debemos cuidar, el que nos preocupa, cuando tenemos que discutir la dimensión de la Rendición de Cuentas o del Presupuesto Nacional porque, en alguna forma, si el país se resiste a emitir billetes como una medida totalmente inaceptable de financiar los gastos estatales, la alternativa que le queda es recurrir al crédito y como, básicamente, del que pudo verse asistido, es en moneda extranjera, ya sea externo o en emisiones de valores públicos, como las Letras de Tesorería y los Bonos del Tesoro que, en definitiva, se computan como deuda externa, porque no se sabe quién es el tenedor.

Yo diría que es aquí donde la inquietud del Senador adquiere una real dimensión. Nosotros no debemos acrecentar los gastos corrientes del Estado en magnitudes que nos obliguen a seguir endeudándonos.

En ese sentido debo señalar que en el año 1985, a pesar del esfuerzo en la reducción del déficit que bajó del 10%

25×

del Producto Bruto Interno a comienzos de año, a un 6.6% al cierre de ese mismo año, el sector público no financiero acrecentó su endeudamiento en algo más de U$S 250:000.000 que prácticamente es financiación del déficit. En ese año Uruguay a pesar de que no tuvo un Presupuesto a ejecutar --como a todos nos hubiera gustado-- se endeudó en una cifra de U$S 250:000.000 para mantener el nivel de gastos públicos.

Eso es lo que nos preocupa para el futuro, o sea, no seguir aumentando el nivel del endeudamiento simplemente para hacer funcionar el aparato del Estado.

En este caso entendemos que es un endeudamiento distinto puesto que es para obras específicas, que creemos que son necesarias, que mejoran la infraestructura, que sirven a la producción --porque toda la caminería rural no cabe dudas que, de alguna forma, facilita el tránsito de las mercaderías y comunicaciones-- que eleva las condiciones de vida del interior de la República a través de todas estas obras, ya sea hogar de ancianos, comedores, guarderías. De esta forma mejoramos la calidad de vida y, además, evitamos la atracción que, a veces, ejerce la metrópoli, evitando la tendencia de emigrar hacia Montevideo.

Por todo eso pensamos que es un mecanismo de financiación a largo plazo en condiciones blandas, de estos organismos, que el país no puede desperdiciar.

SEÑOR BATLLE.- Con respecto a este tema que estamos tratando, me interesaría agregar alguna cosa, no porque no sea ya conocida sino para que conste en actas, en lo que tiene que ver con la diferencia de la forma en el endeudamiento,

En el Uruguay, hasta junio de 1973, el endeudamiento por todo concepto estaba ubicado en una cifra alrededor de U$S 720:000.000. Hasta el año '80 u '81 alcanzaba esa cantidad más lo que se había ido gastando por Palmar.

El endeudamiento creció brutalmente del año '81 en adelante, en función, como se señalaba recientemente, de una política monetaria equivocada.

Esas dos formas distintas de endeudamiento se dan con toda claridad en el endeudamiento del Brasil y de Argentina. En lo que tiene relación con Brasil, en buena medida fue destinado y utilizado en el fortalecimiento del desarrollo

industrial y general de ese país que lo ha colocado en la puerta de ser, en el próximo siglo, una de las grandes potencias.

En lo que tiene que ver con el endeudamiento argentino, fue fruto de un mal manejo financiero que, lamentablemente se está repitiendo, puesto que con una inflación muy baja la renta real en moneda dólares contra australes, hoy por hoy, es tan alta, que se vuelve a dar una afluencia de recursos del exterior a ese mercado en moneda dura, que convertida con la garantía de una pseudo tablita, da más del 30% en dólares, lo que constituye un hecho muy grave para una economía que tanto nos afecta.

En el caso concreto de la situación de los Municipios, es evidente que nos encontramos con algunos que han sido terriblemente mal administrados, que poseen deudas de gestión anterior que no pueden enfrentar.

En la mayor parte de las administraciones municipales, los intendentes se encuentran con un parque de maquinaria absolutamente destruido. Muchas veces cuando el Estado les puede acercar un crédito de esta naturaleza, no están en condiciones de llevar adelante las obras, porque no tienen los elementos necesarios para realizar la contrapartida de tareas que estos planes y créditos suponen. Al mismo tiempo que ocurre esto, tienen una situación deudora con el Banco de la República por los créditos internacionales que ya comprometen el del país con el exterior por las maquinarias adquiridas a empresas que, por ser muy pocas las que existen en el mercado internacional, son casi monopólicas.

Esto lleva a otro grave problema que es el del mantenimiento, porque éste lo debe hacer cada Intendencia, y por lo tanto, debe poseer un stock. Algunas que han sido más ordenadas o que han tenido más suerte, conservan un stock inmovilizado. Entonces se produce el caso de que, por ejemplo, la Intendencia de San José no posee un pistón para un Caterpillar y otra, la de Salto, lo tiene en el depósito desde hace un año sin usar. Eso lleva a que haya 19 parques de stock más el del Ministerio de Obras Públicas. Hay 19 equipos mecánicos que se encargan de esa maquinaria, y cuando esos técnicos municipales están más o menos formados, el sector privado les ofrece más sueldo y se los lleva y, en consecuencia, no tienen cómo hacer el mantenimiento.

Todo esto supone la necesidad y la conveniencia de que estos hechos se señalen para analizar qué es lo que podemos hacer en esta oportunidad, además de acercarle recursos a las Intendencias, que, en buena parte de los casos, no pueden gravar mucho más a los contribuyentes.

En la zona balnearia del Departamento de Canelones --Intendencia que ha hecho un esfuerzo importante para financiar su Presupuesto-- las contribuciones equivalen casi a un alquiler.

Eso, evidentemente, de acuerdo a su Presupuesto General, no da, ni siquiera para un buen plan de obras.

Según tienen conocimiento los señores Senadores he criticado el incremento del personal --lo he hecho públicamente y antes que nada contra una Comuna rica con un Intendente colorado-- pero advierto que ese no es el problema de Canelones.

Aunque ese Departamento cuenta con muchos propietarios, los recursos con que se maneja no son suficientes para poder realizar las obras que se precisan.

Digo que tenemos que expresar sobre esta materia varias cosas. Primero, es absolutamente imprescindible otorgar créditos, a través, ¿por qué no? de organizaciones como la que se ha dado en llamar Corporación Financiera, que va a refinanciar a algunas empresas que tienen su endeudamiento con el sector bancario mayor que todas las Intendencias del país en su conjunto.

rv.13

25x

Todas las Intendencias del país deben al Banco de la República U$S 20:000.000 por concepto de créditos contra maquinaria. Por otra parte, el país va a tener interés en refinanciar a algunas empresas industriales, ya que están en condiciones de producir, a medida que los mercados vayan mejorando. Ellas, están cerca de esas cifras de endeudamiento.

Soy partidario de darle un crédito a las Intendencias a través de estos préstamos internacionales, porque es preciso hacer obra, y no tenemos otra salida de carácter financiero para acercar recursos a los municipios.

Pienso si no será la oportunidad para intentar, junto con el Ministerio de Obras Públicas, la formación de un parque nacional de maquinarias y de negociar --a través del comercio exterior con algún tipo de financiación a diez o quince años-- su adquisición en el extranjero, ya que todos los países industrializados están ávidos de colocar sus productos, a cambio de los nuestros, a los efectos de darle a las intendencias tranquilidad de que, por lo menos durante los próximos cinco años, van a poder trabajar, contando con los implementos mecánicos que, a veces, son más importantes que los recursos financieros.

De esta forma, las intendencias podrían encontrar la colaboración de los vecinos. Refiriéndome a mi experiencia personal --me encuentro a 650 mts. del firme-- debo señalar que junto con los demás vecinos hemos comprado los caños, contando, además con el ofrecimiento de sus camiones para poder realizar el trabajo, pero ocurre que la Intendencia tiene sus maquinarias rotas. Entonces, por más que se brinden las soluciones, al no tener la maquinaria adecuada, es imposible realizar la obra.

He hablado con intendentes colorados que me señalan la misma situación.

Quisiera que la Comisión tomara conocimiento de estos temas debido a que la situación de las intendencias con el Banco no se puede resolver mediante los recursos propios, porque si no están en condiciones de pagar lo que deben por concepto de maquinarias, tampoco lo están para contraer deudas por la adquisición de otras. Estimo que eso tendría que ser objeto de una gestión a nivel nacional. Quizás fuera

conveniente iniciar alguna conversación en esta instancia, dando un paso adelante en la materia, debido a que el aprovechamiento de los recursos con la maquinaria adecuada se hace más rápidamente y en forma más económica.

Es cuanto quería decir, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que lo que manifiesta el señor Senador Batlle, es un elemento indispensable, en alguna forma, para poder aprovechar el tipo de financiamiento que se les da a las intendencias.

Deseo señalar que el Ministerio de Obras Públicas está dispuesto --hemos tenido conversaciones con el titular-- a buscar medios que eviten el despilfarro de recursos que se produce, como expresaba el señor Senador Batlle, en lo concerniente a repuestos, mantenimiento y falta de uniformidad en el parque de máquinas.

Para dar un ejemplo, diré que por falta de organización en lo que hace a la adquisición de repuestos --que perfectamente, podría hacerse en forma centralizada por el Ministerio de Obras Públicas, comprando los equipos para todo el país-- las intendencias están pagando, a veces, un dólar al precio de N$ 550, tomando en cuenta los recargos, y el costo que se agrega por el hecho de que los repuestos se adquieren en los comercios de plaza. Estimo que podría hacerse una importación coordinada por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas, logrando un abatimiento muy significativo.

Obviamente, si se pudiera centralizar el stock de repuestos, en lugar de tener los veinte que mencionaba el señor Senador Batlle que existen entre las 19 Intendencias más el Ministerio de Obras Públicas, se encontrarían ventajas significativas en cuanto a economía de recursos y a los menores recursos financieros necesarios para mantener equipos improductivos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que señala el señor Ministro y que lo indica como complemento de las manifestaciones del señor Senador Batlle, es algo más que un planteo teórico; debe estar en vías de ejecución, no sé si a nivel del Congreso de Intendentes. Estimo que si se va a iniciar un señalamiento en ese sentido, no debería ser ajeno el parque de maquinarias de que disponen las Fuerzas Armadas. Mientras exista

gcq.2

25×

esta indigencia, podrían colaborar con las intendencias, y aun en forma permanente.

No creo que sea económicamente lo más aconsejable que permanezca una maquinaria que es utilizada en pocas ocasiones por las Fuerzas Armadas, mientras hay una carencia de las mismas en todas las intendencias. Pienso que podría haber una labor de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO.- Creemos que la coordinación puede ir más allá y llegar hasta el funcionamiento de los talleres regionales. Me pregunto por qué cada intendencia debe tener un taller para su maquinaria cuando con tres o cuatro talleres regionales en el país, se podría asegurar el mantenimiento del parque de maquinarias de todas las intendencias del interior. Inclusive, se podría llegar a la capacitación de personal idóneo, capacitación de mecánicos, con el fin de asegurar el correcto mantenimiento de la maquinaria. Estas ideas las está manejando el Ministerio de Obras Públicas. Todavía no ha habido una concreción de las mismas, pero nos proponemos impulsarlas, planteándolas directamente al Congreso de Intendentes.

Quizás no se haya concretado todavía porque puede haber algún sentido localista de querer tener el taller propio. Pero pienso que los argumentos que se pueden manejar y las posibilidades de lograr soluciones efectivas, si coordinamos los esfuerzos, seguramente van a actuar como factor convincente para impulsar este tipo de acuerdos, que constituyen una necesidad a efectos de un normal funcionamiento de los equipos.

Uno de los últimos puntos a los que quería referirme es el del financiamiento a través del Banco de la República.

Analizando la situación, hemos observado que los argumentos que se plantean por parte de las Intendencias, en lo que respecta a maquinarias, es una realidad. Probablemente, la forma en que fueron adjudicadas durante el gobierno de facto --a lo cual hizo mención el señor Senador García Costa en la sesión pasada-- no fuera la mejor, pero nosotros tenemos una realidad, que es una deuda con la institución oficial, la principal institución crediticia, que es el Banco de la República.

gcq.3

25x

Se señala que la cifra es muy elevada --sin duda, es significativa-- y en algunas Intendencias puede serlo más que en otras.

A vía de reflexión, me permito señalar que la incidencia sobre los recursos o ingresos presupuestales es menor a la cuarta parte de lo que implica, para el Gobierno nacional, la atención de la propia deuda. Los Presupuestos consolidados de los Gobiernos Departamentales del Interior deben situarse, en este momento, entre U$S 40:000.000 y U$S 45:000.000, por concepto del total de ingresos de funcionamiento. Esta deuda de U$S 20:000.000, como tal, corresponde promedialmente a menos de seis meses de funcionamiento del Presupuesto. Si nosotros efectuamos el mismo cálculo para el Gobierno central, respecto de la deuda que le corresponde, concluiremos en que la deuda externa es de más de dos años, en relación al Presupuesto del Gobierno. Es decir, en el caso de las Intendencias, se trata de seis meses o de la mitad de un Presupuesto pero, tratándose del Gobierno el monto de la deuda, corresponde a más de dos Presupuestos.

Creemos que podemos buscar fórmulas de largo plazo, que sean compatibles con el restablecimiento de las posibilidades financieras de las Intendencias y que perfectamente podemos hablar de plazos de ocho a diez años, así como de una gracia que implique que la deuda no se empiece a amortizar hasta comienzos de 1988. Con el Banco de la República se puede buscar una cifra de interés, aplicando tasas similares a las empleadas en actividades prioritarias o preferenciales --como, por ejemplo, para las exportaciones-- o alguna tasa adecuada, cuyo monto no debería exceder en estos momentos los U$S 1:700.000 o U$S 1:800.000 anuales para el total de las diecioho Intendencias del interior.

Pensamos que puede buscarse un mecanismo que permita que, al comenzar la amortización a principios de 1988, no se proceda en forma abrupta de acuerdo a lo que se suele llamar un criterio lineal, es decir, no dividir en partes iguales la amortización de la deuda en el tiempo, sino que se aplique un criterio de amortización creciente partiendo de niveles más reducidos. Por ejemplo, en el primer año se podría amortizar un 3%, en el segundo un 5% o un 6%, etcétera.

SEÑOR BATLLE.- Desearía que el número de Intendencias a considerar en esta refinanciación con el Banco de la Repúbli

ca y en la eventual adquisición de maquinarias, fuera de diecinueve y no de dieciocho, porque esas dificultades con respecto al pago y a la adquisición de maquinarias también las vive la Intendencia Municipal de Montevideo. No comprendo por qué razón se va a dar un tratamiento distinto, en lo que tiene que ver con la refinanciación de las deudas, a las Intendencias del Interior que a la de Montevideo. En ésta también se necesita maquinaria para el mejoramiento de toda su actividad. Ya que ella no está incluida dentro de la proyectada ayuda financiera, considero que tendríamos que incorporarla, para generar un mecanismo que le permita cumplir con sus obligaciones --en cuanto las tenga-- y adherirse a un sistema nacional para adquirir maquinaria. Esto, sin duda, contribuirá a que pueda cumplir con sus objetivos.

SEÑOR MINISTRO.- Creo que, por lo menos en lo que hace a la búsqueda de financiamiento para nuevas adquisiciones, el planteamiento formulado por el señor Senador Batlle es pertinente. No la había incluido, porque entendía que la Intendencia Municipal de Montevideo no tiene deuda vencida con el Banco de la República pero, si la tuviera, obviamente no existirían motivos para oponernos a ello.

SEÑOR BATLLE.- Entonces, tendría que dejar vencer la deuda.

SEÑOR GARCIA COSTA.- ¿Que la deje vencer a propósito?

SEÑOR BATLLE.- Algunas sí y otras no.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Si hablamos de una refinanciación de U$S 20:000.000, por concepto de deudas en gestión y mora frente al Banco de la República, no podemos incluir en ella a la Intendencia Municipal de Montevideo que no tiene una deuda similar. Si dicha Intendencia se va a adherir mediante la creación de alguna deuda para el año que viene, recién en la próxima Rendición de Cuentas estudiaremos esa situación.

SEÑOR BATLLE.- Creo que nos estamos manejando con un criterio económico y otro político. Aclaro que no poseo información suficiente como para poder afirmar de dónde proviene el incumplimiento en el pago de las deudas ante el Banco República, por parte de algunas Intendencias del interior ni cuáles han continuado la práctica que venían exhibiendo los Intendentes interventores. Asimismo, desconozco la razón por la que han dejado de pagar esa deuda, para atender otras.

25×

El hecho de que los Intendentes interventores dejaban de pagar, no significa otorgar un crédito en favor de los que han continuado con esa práctica. Por lo tanto, habría que analizar Presupuesto por Presupuesto, para ver si los Intendentes han continuado con la práctica anterior por una razón de índole financiera, o porque les convenía a los efectos de administrar mejor sus escasos recursos. Por ejemplo, el Intendente de Maldonado --que pertenece al Partido Colorado y cuya situación actual desconozco-- podría haber dicho: en vez de emplear a 500 personas, paguemos la cuenta al Banco de la República. Lo mismo podría haber hecho alguna otra Intendencia de menores recursos como, por ejemplo, la del departamento de Flores. Si así no lo hicieron fue porque tomaron decisiones de carácter político y no financieras. Acá estamos resolviendo temas pertenecientes a los ámbitos económico, financiero y político.

Si estamos dando soluciones de carácter político, otorguemos a aquellas Intendencias que estén endeudadas --dadas las dificultades de los Gobiernos Departamentales de todo el país con respecto a sus recursos-- y a las que están pagando al día, el alivio de que también se beneficien con la refinanciación que gozarán las que así no lo han hecho. De lo contrario, sólo tendrían ventajas los que no pagan. Entiendo que deberíamos empezar por crear la situación inversa, en lugar de estimular a las Intendencias para que no paguen. Creo que este es un tema que debemos considerar.

Políticamente, deseo plantear la necesidad de que se incluya también la situación de las Intendencias que, por cumplir sus obligaciones financieras con el Banco de la República, han dejado de incorporar personal y considerar dicha inclusión como un premio a ese esfuerzo.

SEÑOR JUDE.- Señor Presidente: entiendo que existe consenso en la Comisión en ayudar a las Intendencias. Por esta razón, el propio señor Ministro está informando sobre la deuda que tienen.

Evidentemente, las Intendencias no son dieciocho, sino diecinueve y los mismos problemas que, en mayor o menor grado, tienen las de Treinta y Tres, Cerro Largo y Artigas, los padece la de Montevideo, que en este momento atraviesa una situación conflictiva --ya que está saturada de problemas económicos-- de la que sólo podrá salir con mucha dificultad.

gcq.6

25x

El propósito es crear una solución que posibilite a todos los Gobiernos Departamentales incrementar sus servicios. El hecho de que cada Intendencia haya pagado o no, no afecta el criterio con que la Comisión debe administrar su ayuda patrimonial, que creo debe referirse absolutamente a todas. Pienso que Montevideo está viviendo una situación conflictiva de la que difícilmente podrá salir, ya que tiene enormemente limitadas sus posibilidades de realizar obras. En fin, estimo que a ella también es necesario prestarle una mano.

En el período del proceso, las Intendencias también han realizado obras muy importantes, por ejemplo, la de la ruta 59 del departamento de Tacuarembó. Considero que no sólo debemos ayudarlas para que puedan financiar sus deudas, sino para que puedan seguir haciendo obra y somos conscientes de que para ello es una ayuda importante la que posibilita la compra de maquinaria nueva, procurando hacer un manejo nacional de los fondos para evitar inversiones repetidas y reiteradas, como si se tratara de 19 propiedades distintas. Y esta no es tarea para el Partido Colorado o para el Partido Nacional, sino para el país entero. Todos sabemos que una de las obras fundamentales es la red vial, que sirve a todas las fuerzas vivas de la nación, ya que una carretera significa mayor posibilidad de movilización.

La ruta 59 de Tacuarembó fue realizada por un Intendente del proceso y hoy está en manos de otro que es nacionalista y que está muy preocupado por su tarea, por lo cual merece nuestro apoyo en la inversión importante que debe realizar.

Quería d e j a r constancia de que en mi opinión --que sé es compartida-- es necesario agregar a la lista de Gobiernos Departamentales a los que se va a prestar ayuda, a la Intendencia Municipal de Montevideo.

SEÑOR GARCIA COSTA.- No tengo absolutamente nada en contra de la Intendencia de Montevideo ni de la población de este departamento. Lo que sucede es que en este tema sólo se abordaron los problemas de los Gobiernos Departamentales del interior porque la Intendencia de Montevideo nunca solicitó nada y porque, además, éste no es tanto un problema de lo que precisan, sino de las fuentes de recursos.

La comuna de Montevideo tendrá dificultades en la implementación de una política tributaria, pero dispone de otras fuentes de recursos impositivos que utilizará bien o mal.

En cambio, en las Intendencias del interior no quedan fuentes tributarias, sino aquellas que les adjudica la Constitución de la República en su artículo 297, que son las que votamos nosotros. No tienen otras. Cuando el señor Ministro habla de los quinientos millones, que son el 25%, yo señalo que no es así, porque si se desglosan los ingresos de aquellas Intendencias que tienen entradas extraordinarias voluminosas, como son las de Canelones y Maldonado, lo que queda del 25% mentado a cada Intendencia, es muy poco. Yo diría que hay diecisiete comunas similares, ya que separo la de Canelones, por su volumen, y la de Maldonado por las ganancias extraordinarias debido a los ingresos no usuales, que todos conocemos. Las demás son todas iguales y el 25% no es tal, sino que alcanza al porcentaje promedial del 10% o el 12% recaudado de lo que se paga por las Partidas de Nacimiento, los Planos de Construcción de la casa que se hace en el pueblo o en la ciudad del interior, o lo que se abona por el traslado de restos de un sepulcro a otro. Y no se puede exigir al contribuyente por una fruslería administrativa, cantidades que quizás son pequeñas pero que, para gente de modestísimos ingresos, como es la del interior de la República, significan mucho. En cambio, la Intendencia de Montevideo dispone de recursos mejores.

Creo que no se trata de examinar lo que la comuna de Montevideo no ha podido realizar. Quizás el año que viene, cuando ésta plantee sus problemas, será el momento de estudiarlos aquí. Pero por ahora no se han mencionado tales requerimientos y, en esta materia, nosotros estamos a lo que se nos solicite.

SEÑOR JUDE.- Si examinamos el tema prolijamente, llegamos a la conclusión de que algunas Intendencias precisarían más ayuda que otras. Canelones, por ejemplo, tiene un atraso brutal en sus obras y no dispone de la maquinaria adecuada para llevarlas a cabo. Otro tanto ocurre con la Intendencia de Maldonado.

En realidad, lo que nos ocupa no es una simple refinanciación, sino que lo que se pretende es estructurar un criterio general para encarar la gran obra a nivel nacional. Y me parece que de ella no puede estar ausente la Intendencia de Montevideo. Hemos recorrido los barrios con el jefe de la comuna capitalina y hemos conversado con los delegados de las Comisiones de Fomento de zonas que son un verdadero lodazal, por cuyas calles no se puede andar ni a pie y que no disponen

25x

de recursos para corregir esta situación.

SEÑOR FLORES SILVA.- No me ha quedado claro el razonamiento del señor Senador García Costa respecto a que Montevideo tiene más fuentes de ingresos que el interior de la República. Obviamente, maneja más dinero y también tiene más gastos, pero no comprendo en qué medida tendría mayores fuentes de ingresos. Ayer o anteayer el diario "El País" publicó declaraciones del Intendente de Montevideo en las que afirmaba que se iba a ver obligado a suprimir determinados proyectos, entre los que se encontraba alguno elaborado por el fallecido Intendente, doctor Lanza. Observó también que la comuna había hecho un gran esfuerzo fiscal aumentando impuestos de contribución inmobiliaria hasta un 500% el año pasado, lo cual le había causado muchos problemas.

En consecuencia, comparto el criterio del señor Senador Jude en el sentido de que es importante incluir a Montevideo en la lista de los Gobiernos Departamentales que debemos atender.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me permito observar que estamos discutiendo un proyecto de creación de recursos. Todavía no los hemos implementado y estamos discutiendo cómo los vamos a distribuir.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Si lo que se desea es incluir a la Intendencia Municipal de Montevideo, lo que tendremos que hacer es formular el proyecto, duplicando los fondos para adjudicárselos. Pero creo que la intención de los que realizamos el proyecto no es ésta y, aunque no nos arrepentimos del resultado que ha tenido, manifestamos que no es el buscado.

Hemos escuchado la exposición del señor Ministro y compartimos alguna de sus expresiones, pero otras nos parecen discutibles. El señor Ministro hace un análisis genérico de lo que podríamos denominar "gestión municipal en el Uruguay". Ha señalado puntualmente en qué circunstancias él considera que debe ser atendida la gestión financiera de los Municipios cuando éstos requieren la utilización del inciso 1º del artículo 297 de la Constitución de la República, que llamamos "de asistencia financiera", pero que no lo es, ya que significa verter fondos, en este caso a las Intendencias del interior, de acuerdo a la Constitución. Ha manifestado que debe evitarse el despilfarro, ha hablado de la elección de destinar el incremento de la asistencia a sueldos y no a obras,

25 x

ha señalado la necesidad de que las Intendencias cumplan con los Entes Autónomos que le venden servicios, como también con la Dirección General de la Seguridad Social, a la que deben aportes por los sueldos que pagan.

En resumen, ha marcado puntualmente lo que debería ser, a su juicio, una distinta Administración departamental de la que tiene la República.

Sabemos que el gobierno y la Administración de los departamentos están a cargo de los Municipios; partimos de la base de que ello es así y no pretendemos crearles a éstos obligaciones de ningún tipo ni señalarles en qué medida sus jerarcas han equivocado el camino porque debían haber llevado una mejor línea financiera o económica.

Aunque todo esto es exacto y no lo ponemos en discusión, lo que deseamos es otra cosa.

Desde antes de 1973 las Intendencias tenían un cierto desfinanciamiento, pero éste se agudizó extraordinariamente a partir de ese año, causándoles perjuicios en el cumplimiento de sus servicios. Los gobiernos municipales, en su ámbito directo, no tienen la capacidad de solucionar este problema. El volumen de ese desfinanciamiento surge claramente para el Ministerio de Economía y Finanzas, porque en 1985 éste debió verter más de N$ 700:000.000 para cubrirlo --sin poder atribuir esto a una mala Administración porque la gestión era tan flamante que no había habido oportunidad de equivocarse-- y hoy, inflación mediante, se habla de N$ 1.400:000.000. Da la impresión que esto significa, simplemente, atenerse a las consecuencias vigentes.

La intención de este proyecto es, precisamente, evitar las condiciones a las que alude el señor Ministro. Si quisiéramos estudiar el desfinanciamiento de cada Intendencia es posible que encontremos alguna que ha exacerbado el suyo por incapacidad de sus titulares y otra que luego de una

tv.4

25x

excelente Administración ha logrado actuar mejor.

Pero no queremos mirar lo que sucede hoy, sino tomar en cuenta el estado de desfinanciamiento existente en el momento en que ingresan estos Intendentes --que ahora sí tienen autonomía financiera-- y decirles que sus cuentas están al día pero que es de su responsabilidad lo que suceda después.

Esta es la única manera de respetar la autonomía departamental.

Comprendo y acepto lo expresado por el señor Ministro y lo considero válido en un análisis para efectuar una modificación constitucional de la Administración municipal, pero no así en relación a la actividad que se debe cumplir.

¿Es posible fijar a las Intendencias cuotas o cupos de actividades financieras sin violar su autonomía? Pienso que no. Y la autonomía debe respetarse. Alguien podrá decirme que eso implicará que los Intendentes puedan cometer errores; eso es exacto, pero todos cometemos errores. ¿Acaso quienes integramos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no cometemos errores? Y ¿quiénes son nuestros jueces? Aquellos que voten en 1989, que nos dirán si continuamos o no; también se lo harán saber a los señores Intendentes; si despilfarró, si triplicó impuestos o tributos o si fue un excelente administrador, la gente de su departamento lo sabrá.

Pero no creo que los Poderes Ejecutivo y Legislativo --que en esto deben combinar esfuerzos-- puedan tomar bajo su cargo la superintendencia administrativa de los departamentos.

Aunque me adelanto a decir que este no es un concepto válido, hace años un Intendente --que no era de mi partido pero a quien conocía-- me decía que su departamento era

extraordinariamente pobre y no poseía fuentes de trabajo, por lo que tenía dos opciones: tomar gente en la Intendencia para hacer muy poco --él lo reconocía-- o dejar que se fuera la gente de su departamento.

Decía que como no le gustaba irse de su casa ni que lo hicieran sus hijos, prefería que esa gente se quedara en el departamento. Alguien me dirá que el sistema es absurdo; personalmente creo que sí, pero no podemos negarle esa opción. ¿La constitución no dice que tiene autonomía? La tiene hasta para equivocarse.

SEÑOR JUDE.- Pienso que de lo que estábamos hablando es de la refinanciación de la deuda anterior, es decir, de la deuda de maquinaria proveniente del proceso. Casi todas las Intendencias deben dinero y estamos discutiendo lo que podría ser una ayuda económica a las mismas.

SEÑOR GARCIA COSTA.- No es ayuda económica.

SEÑOR JUDE.- ¿Cuál es el término?

SEÑOR GARCIA COSTA.- Tal vez esto sea un preciosismo verbal, pero cuando el Ministerio de Economía y Finanzas manifiesta tener un déficit y solicita un incremento de tributos para cubrirlo, nadie dice que se trata de una ayuda a dicho Ministerio. Es una necesidad del gobierno nacional, una responsabilidad común. No debemos entender que las Intendencias nos están pidiendo una limosna y nosotros, en una actitud generosa, determinamos que debe ser cubierta con gran altura de miras.

No es así, porque en la Constitución de la República se establece que ésta es una fuente de financiamiento. Cuando las Intendencias cubren todas las fuentes de financiamiento de creación directa, recurren a las constitucionalmente aptas, que son de creación parlamentaria, pero que son para ellas. Eso no es una dádiva ni un regalo. El Parlamento o el Poder Ejecutivo no regala esto a las Intendencias que no han sabido manejarse, sino que cumplen lo que establece la Constitución de la República.

tv.6

25x

SEÑOR JUDE.- Rectifico el término porque no es una ayuda, sino una necesidad nacional.

Esa necesidad nacional la tienen más o menos todas las Intendencias. Si el problema se resolviese simplemente empleando gente --a lo que tampoco me opongo porque en muchos casos es verdad lo que manifiesta el señor Senador García Costa-- no estaríamos remediando con esa necesidad nacional nada de mayor interés que el ofrecer trabajo.

Entiendo que las Intendencias, blancas y coloradas, lo que desean hacer es una gran obra que signifique prosperidad para el departamento. En definitiva todos tienen sus rubros con los que pueden realizar pequeñas inversiones en trabajos que son absolutamente necesarios.

Pero lo que le interesa, realmente, al país, al Partido Nacional y al Partido Colorado --que somos los que tenemos las Intendencias-- es que esta gestión de todos los Intendentes sea provechosa para todo el país y que, además, exista consenso en la población de que realmente es una gran gestión.

La necesidad nacional debe estar canalizada, fundamentalmente, a dotar a las Intendencias de los implementos y de la infraestructura necesaria para hacer una gran obra. La gran obra en el interior, es la vial. Por lo general, a un Intendente se le aprecia o no en función de los caminos que realizó y en relación con la posibilidad que le dio a los productores de poder sacar sus cosechas y poder llegar al mercado. Esa es la realidad.

Por ejemplo, en Montevideo, cuyas tres cuartas partes es zona rural, nunca he visto un mayor desaprovechamiento de terrenos baldíos que se han transformado en basurales. Pienso que en estas áreas tendría que existir una obra vial importante, porque ahí es, justamente, donde se forman los cantegriles que, por supuesto, no poseen luz, agua, ni las más mínimas condiciones. En consecuencia creo que Montevideo es uno de los departamentos que debería tener una infraestructura que le permitiese hacer obras viales, porque tiene tres cuartas partes de tierras que son absolutamente aprovechables para realizar cultivos de granjas y están muy próximas al mercado. Si esto se lograra no sería necesario depender de las producciones de departamentos del norte, o de San José, Durazno o Maldonado.

mcd.1
D/ 165

25 x

Acompaño la propuesta formulada por el señor Senador García Costa, pero entiendo que no debemos ser tan reticentes como para negar la presencia, en nuestro departamento de Montevideo, de esas zonas baldías que pueden transformarse en terrenos productivos para el consumo departamental.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Deseaba redondear el concepto vertido.

Entiendo que este proyecto es más directo, más inmediato y más sencillo. El mismo reconoce una situación dada en la que las Intendencias no son culpables y en virtud de las disposiciones constitucionales lleva adelante la única fórmula viable para solucionar hechos de los que las Intendencias no son responsables. Al hacerlo, no incursiono en temas que pueden ser fecundos para la labor de las Intendencias, eficaces y de interés. También pueden cometerse errores porque se trata de criterios de cómo deben administrarse los departamentos. Este proyecto no tiene en cuenta esto; no lo hace deliberadamente y no porque no podamos tener alguna idea de en qué medida podría mejorarse la administración departamental.

En este proyecto no se contempla ese aspecto porque creemos que no corresponde, ya que de lo que se trata es, pura y exclusivamente, de la búsqueda de soluciones a los problemas inmediatos que viven las Intendencias. Confiamos que mediante estas medidas puedan repararse.

Entendemos que una larga condicionante que permita que las Intendencias se vean obligadas a recurrir a la forma de tributación indirecta, que la Constitución les adjudica, se traduzca en la oportunidad de que el gobierno --en este caso el gobierno central con nuestra participación-- retome la conducción, ya que desde 1917 la ley otorga la autonomía departamental.

Por lo tanto, no me parece adecuado que retomemos ahora el viejo criterio y lo impongamos por vía de ley. Repito que no nos parece adecuado en cuanto al mecanismo buscado, pero respetamos los conceptos.

SEÑOR MINISTRO.- Finalizaré en breves minutos ya que estaba en el término de mi exposición y solamente me quedaba alguna referencia sobre el área de los recursos.

Sin perjuicio de ello, quiero señalar que, a pesar de

tener muchas coincidencias con el señor Senador García Costa, hay algunos puntos de vista divergentes.

A través de un análisis de las Intendencias del interior, podemos demostrar que lejos de tener menor capacidad de recursos en relación a sus compromisos, cuentan con mayores fuentes y mayor capacidad de recursos que la de Montevideo.

No debemos olvidar que las Intendencias del interior se caracterizan por tener una fuente natural que es la imposición sobre la tierra y que en relación a las poblaciones y centros urbanos, el área rural es mucho mayor que la que en relación tiene el departamento de Montevideo. Este es un elemento que es muy importante tenerlo en cuenta porque la contribución inmobiliaria rural es una fuente importante de recursos, a pesar de que no lo fue en todas las oportunidades debido a que en el período del gobierno de facto hubo una expresa reducción de la importancia y significación que la tierra tenía como fuente de recursos en el medio rural. En este momento esto no es así. Además, debemos señalar que teniendo en cuenta la información disponible y los análisis efectuados, ellos muestran que en el área de las contribuciones inmobiliarias urbanas, en muchas Intendencias del interior no se está recaudando el ingreso teniendo en cuenta los tipos de vivienda o construcciones y niveles de ingresos que se captan en otras Intendencias.

Si excluimos Canelones y Maldonado, vemos que la contribución inmobiliaria urbana es una fuente de escasísimos recursos y para nada guardan relación con las poblaciones urbanas de los demás departamentos.

Por lo tanto creemos que hay capacidad de maniobra; las Intendencias no están tan desvalidas como parece.

Asimismo deseo señalar otro punto que no comparto con el señor Senador García Costa.

El hacía referencia a que en el año 1985 se hicieron llegar N$ 700:000.000 a las Intendencias y hoy --inflación mediante-- existe plena justificación para hablar de N$ 1.400:000.000 para la Rendición de Cuentas y para el próximo ejercicio.

Entiendo que el razonamiento no es válido, por lo menos, por dos motivos. El primero es que la asistencia de emergen-

cia en el año 1985, se adoptó ante la falta de tiempo material de maniobra de los Intendentes para adecuar sus finanzas y adoptar medidas que le reportarán mayores ingresos. Se supone que a dos años de asumida la conducción departamental, este hecho tiene que haber sido atemperado y haber tenido tiempo suficiente para adoptar las medidas correctivas necesarias.

Además, debo señalar que en la ley de Presupuesto se votó, dentro de lo que son los recursos genuinos y que normalmente son la base de financiación de las Intendencias del interior, que es la tierra, el incremento de la Contribución Inmobiliaria Rural. Esto no fue para ensañarse con los productores sino con el fin expreso de contribuir a la nivelación de los presupuestos y financiamiento de las Intendencias.

En aquel momento estimamos que el mayor producido por ese concepto, llevando la contribución del 0.9% al 1.25% era del orden de N$ 900:000.000. Debido a los ajustes que se introdujeron sobre los valores fiscales de la propiedad inmueble rural --que fue superior-- el incremento, a valores del año 1986 es de N$ 1.200:000.000. Estimamos que el año próximo la cifra puede andar en los N$ 1.800:000.000. Quiere decir, que esta medida, que se votó casi unánimemente en ambas Cámaras, buscaba darle solución a los problemas de las Intendencias y está multiplicando por dos veces y media, para el año próximo, la solución de emergencia del año 1985. Por lo tanto, destaco que cuando con vistas al año en curso en la Ley de Presupuesto se habían juntado N$ 900:000.000 por concepto de Contribución Inmobiliaria N$ 340:000.000 por aportes con cargo a combustibles y N$ 80:000.000 de aportes para la Seguridad Social --es decir, una suma de alrededor de N$ 1.300:000.000-- estábamos planteando para este año una cifra que contemplaba de alguna forma una generosa actualización con respecto a los N$ 700:000.000 del año 1985. Pero si sobre las medidas tomadas se vuelve a hablar nuevamente de N$ 1.400:000.000 y los desvinculamos de la canalización de recursos para inversiones, se produce un desequilibrio.

En ocasión del estudio de los Presupuestos de las Intendencias con el objeto de conocer su déficit, se hizo un cómputo de un 10% por concepto de inversiones sobre los gastos presupuestados, cosa de buscar un cierto equilibrio presupuestal, en donde también estuviera representada dicha inversión. Nuestro propósito es ir más allá de ese 10% y, a través de los programas que comentábamos hace un rato, volcar recursos

con el objeto de cambiar el clima en materia de obras en los Gobiernos Departamentales del interior. No podemos seguir sumando partes sin tener en cuenta su relación con el todo. Es en esto donde nuestros puntos de vista difieren de los del señor Senador García Costa. Digo esto porque en la base del proyecto no se están tomando en cuenta los pasos que se han dado y los que se piensan dar en el futuro, sino que el enfoque se hace actualizando, en cierto modo, una cifra del año 85 y sin calibrar los elementos que deben contribuir a la solución del problema.

La suba que ha experimentado la Contribución Inmobiliaria rural, que sumada a los tributos nacionales que están claramente acentuando la tributación directa en el sector rural, aumentando muy sensiblemente la proporción --yo no tengo todavía cifras recientes pero se va a notar una clara transformación de las fuentes, en cuanto a tributos directos e indirectos-- nos va a obligar a hacer un ajuste, dentro de la solución que se busque, del impuesto a los remates, del 3% que grava a los semovientes.

El productor ganadero, y en particular el pequeño que posee vacunos y lanares, está soportando una contribución --si se suma la Inmobiliaria Rural más ese 3%-- mucho más onerosa que otro tipo de productores. El que se dedica a la agricultura, independientemente del área que cultive, aporta solamente a través de la Contribución Inmobiliaria Rural. El 3% sobre los semovientes, es un impuesto indirecto que grava exclusivamente las ventas de ganado de todo tipo. Por lo tanto, entendemos que mejorar la recaudación sobre una base uniforme, común a todos los productores que es la tierra, va a permitir ir disminuyendo ese impuesto a los semovientes que, además, no grava por igual a todos los productores ganaderos. Por ejemplo, el productor de ciclo completo que cría el ternero, lo lleva a la madurez, lo inverna como novillo y luego lo vende, recién paga el impuesto en la etapa del frigorífico. En cambio, el criador que tiene que vender antes y el que hace la recría, paga el tributo cada vez que un animal se vende en feria. Este es un impuesto en cascada.

Además, señor Presidente, dicho impuesto está gravando en forma despareja, no sólo a un sector de productores, que son los ganaderos --y hay que tener en cuenta que está gravan

do de igual forma tanto al pequeño como al grande, porque es un 3% del valor de su venta y por lo tanto no es un impuesto progresivo sino regresivo-- sino que está discriminando también con respecto a los que se dedican a otras tareas.

Cuando la Contribución Inmobiliaria era ridículamente baja, este impuesto del 3% significó una fuente indispensable para el financiamiento de las Intendencias. Pensamos que lamentablemente no se le puede eliminar, cosa que sería deseable dentro de la orientación de una tributación que busque gravar fundamentalmente fuentes de riqueza y no la producción en sí misma, pero sí se le puede ir reduciendo a la mitad o en un 1%.

SEÑOR JUDE.- Es muy cierto lo que dice el señor Ministro máxime si se toma en consideración que las explotaciones de los campos muchas veces no están determinadas por la voluntad de los propietarios sino por las características de las tierras. Hay campos que sirven para cría y otros para invernada. Además, este impuesto del 3% está más allá de lo que se cobra por concepto de comisión en las ventas de ganado. Con relación a los valores actuales, se aportan a la Intendencia sumas enormes por lo que sería lógico disminuirlo. Una de las razones por las cuales mucha gente tiene y sigue teniendo conflictos con la Intendencia, es por la mora en el pago de ese impuesto, que acumulado con cada tropa que se vende a los frigoríficos se convierte en una suma enorme y difícil de pagar.

SEÑOR GARCIA COSTA.- No salgo de mi asombro, señor Presidente. Estábamos estudiando un proyecto partiendo de la base indiscutible de que hay que dar asistencia a las Intendencias para que tengan mejor margen financiero para manejarse, esto teniendo en cuenta las diferencias de criterios que todos tenemos. Pero ahora me encuentro tremendamente sorprendido por lo que acaba de decir el señor Ministro. Manifestó una resistencia inicial al proyecto en sí mismo, a su volumen, a su fórmula y a la aceptación de sus condiciones generales. Todo esto está sometido a discusión.

mcd.6
D/165

25x

Ahora nos acabamos de enterar que el 3% es pasible de ser reducido, cosa que me parece muy bien, pero si "ipso facto" y simultánea y concomitantemente, el Ministerio nos trae una solución exactamente igual de directa. Ese 3% para 14 Intendencias del país, es casi tanto como lo que recaudan de contribución inmobiliaria urbana y rural. Con los actuales precios del ganado, no tenga el señor Ministro la menor duda de que es así. No llega a ser exactamente igual, En el año 1985 estuvo encima de ella, pero este año va estar por debajo.

SEÑOR JUDE.- Es un impuesto brutal.

SEÑOR GARCIA COSTA.- Eso debemos admitirlo.

Repito que no me parece nada mal si simultáneamente se da una fórmula que cubra lo que se piensa sacar a las Intendencias.

Acá estamos discutiendo si el proyecto sirve poco pero además estamos pensando en reducirles los ingresos.

Yo esperaba que el señor Ministro terminara sus palabras expresando que al sacarle uno de los impuestos que constituye para gran cantidad de Intendencias una fuente de ingresos fundamental que se cobra en forma inmediata, lo iba a sustituir por otro gravamen impositivo de las mismas características en cuanto a cobranza, que acompaña la inflación, que es de una percepción fácil y que no contribuye al aumento del costo de vida, o sea, las condiciones que tiene ese 3%. Si fuera en forma inmediata, lo apoyaríamos, pero como una medida concomitante.

SEÑOR MINISTRO.- Debo terminar mi intervención porque tengo un compromiso contraído.

Encuentro explicable la inquietud del señor Senador teniendo en cuenta su punto de vista. Sin embargo, deseo señalar que somos conscientes de que el impuesto a los remates es un gravamen significativo en la financiación de algunas Intendencias, y es probable que esté próximo a igualar el de la contribución inmobiliaria, aunque eso ha cambiado mucho al haberse ajustado la rural en los últimos tiempos.

Quería poner de manifiesto que eso está demostrando sensibilidad y una de las preocupaciones por parte de los Intendentes que expresan que les inquieta la sobretributación de sus conciudadanos del Departamento.

Nosotros percibimos que al haber elevado la contribución inmobiliaria rural en forma muy significativa en los dos últimos años, se está creando una presión fiscal sobre una categoría de los productores rurales, que es inconveniente.

Pensamos que el proyecto que nos había convocado acá, apunta hacia algo que nos preocupa. Todos deseamos buscar soluciones; lo único que hemos querido dar es una visión de que las soluciones que se buscan no sólo deben ser para dar un mayor desahogo a las Intendencias, sino también, para realizar más obras de arquitectura en el área social, caminos, etcétera. Esto no debe descansar necesariamente, en una fuente tributaria inmediata ya que podemos --a través de mecanismos que yo señalaba para la parte de inversiones-- buscar créditos existentes que nos permitan diferir la aplicación del tributo en el tiempo, buscando no recargar la espalda de los sectores productivos más de lo que ya están.

Todavía no tenemos una fórmula definida, sino que estamos dando los lineamientos principales porque creemos que debemos tener una conversación con los intendentes para evaluar cuánto podemos aumentar los montos de recursos de inversiones en obras departamentales a ejecutar por las propias Intendencias, que es parte de lo que se aspira a otorgarles en el proyecto del señor Senador García Costa. Todo eso, nosotros buscamos derivarlo a través de los recursos que hoy tiene el país por vía de créditos, para luego perseguir un equilibrio con el fin de que la solución resultante sea satisfactoria. Eso incluiría la reducción del impuesto a los semovientes.

Nuestra intención no es empezar por quitar recursos sino por señalar uno de los ingredientes que debe estar en esta torta que estamos tratando de armar a los efectos de que las Intendencias puedan cumplir su rol y su misión en las áreas específicas, realizando las inversiones que requierenla producción y los habitantes con el menor trastorno posible del erario que también está pasando dificultades.

Agradezco a la Comisión que nos haya recibido, y quedo comprometido para volver el próximo jueves en que seguiríamos analizando el otro proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Y con respecto a éste, ¿cómo quedaríamos?

SEÑOR MINISTRO.- Es intención del Poder Ejecutivo en la instancia de la Rendición de Cuentas, que es inmediata, más los

acuerdos que no requieran de ella, brindar una solución satisfactoria para todos.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la presencia y el asesoramiento del señor Ministro y de sus colaboradores.

Se levanta la sesión.